DE OFFENTLIGE OPGAVERS FORDELING MELLEM STATEN OG KOMMUNERNE

ERIK TJØRNEHØJ

1. Hvis man vil behandle spørgsmålet om arbejdsdelingen mellem staten og kommunerne, må det være naturligt at begynde med at undersøge, hvordan vi her i landet har organiseret denne arbejdsdeling, og hvorfor vi har fået det system, vi har. Det næste spørgsmål må så være at foretage en vurdering af dette systems hensigtsmæssighed for eventuelt at finde ud af, om det er muligt at nå frem til en bedre ordning.

Når man taler om to begreber som statsopgaver og kommunale opgaver, skulle man jo tro, at det ville være muligt at definere disse begreber. Det vil jeg ikke gøre noget forsøg på af den simple grund, at selv om man kunne foretage en sådan teoretisk afgrænsning, ville den næppe have nogen praktisk betydning. Derimod vil det være nok så interessant at betragte den opbygning af den offentlige administration, vi har her i landet, og se, hvor langt man kan komme i forsøget på at foretage en afgrænsning af statens administration i forhold til den kommunale.

2. Der er visse opgaver, som staten fuldt ud tager sig af, og det drejer sig f. eks. om forsvar, udenrigstjeneste og rets- og politivæsen for at tage de reneste eksempler. Der kan også peges på visse opgaver, som kommunerne fuldt ud tager sig af, og det drejer sig f. eks. om forsyningsvirksomheder, parker, gadebelysning og spildevandsanlæg. Mellem disse to rene grupper af offentlige opgaver befinder sig en meget omfattende gruppe af opgaver, hvor der finder et samvirke sted mellem staten og kommunerne. De vigtigste eksempler inden for denne gruppe er den offentlige forsorg, undervisning og hospitals- og sundhedsvæsen. Disse tre områder beslaglægger over halvdelen af statens og kommunernes driftsudgifter (6,7 ud af 12,9 milliarder kr.). Det er på dette felt, der gennem de sidste 30 år er sket en meget betydelig ekspansion. Jeg behøver kun at henvise til folkepensionens indførelse, til de store reformer inden for undervisningsområdet og de spor, de lægevidenskabelige fremskridt har sat sig i udbygningen af hospitals- og sundhedsvæsenet.

For at illustrere den forskydning, der siden 30'erne er sket mellem den kommunale og den statslige forvaltning, kan jeg oplyse, at medens kom-

munerne i 1930 finansierede ca. 45 pct. af de samlede offentlige drifts- og anlægsudgifter, er denne procent nu nede på omkring 20.

Nu kan man diskutere, om den omstændighed, at staten har overtaget finansieringen af en betydelig del af de kommunale udgifter, berettiger den slutning, at der er tale om statsopgaver i samme udstrækning, staten yder refusion. Der er dem, der advarer mod at stirre sig blind på dette betalingsspørgsmål, når man vil have et udtryk for opgavedelingen mellem kommunerne og staten. Man kan efter deres opfattelse ikke uden videre forudsætte, at de kommunale udgifter, der dækkes ved statsrefusion, ikke repræsenterer kommunale opgaver. Hvis vi her i landet havde f. eks. bloktilskud i stedet for det nuværende system med en procentvis statsrefusion af de kommunale udgifter, ville man ikke kunne opstille de regnestykker, man nu opstiller som udtryk for statens overtagelse af kommunale opgaver.

3. Jeg skal ikke gå ind i denne diskussion, men derimod forsøge at opstille en skematisk oversigt over de former, samspillet mellem staten og kommunerne har antaget, hvis man ikke blot ser på finansieringsspørgsmålet, men også tager hensyn til, hvem der har varetaget administrationen.

Kommunal		Eksempel
administration %	finansiering %	
0	0	Politi og arrestvæsen
0	25	Arbejdsløshedsforsikring
100	0	Hovedlandeveje
100	50	Undervisning, Forsorg, Sygehuse, Veje
100	100	Parker

Oversigten er opstillet ud fra et kommunalt synspunkt, og jeg må forudskikke den bemærkning, at når det af oversigten fremgår, at kommunerne har administrationen 100 pct., skal det forstås på den måde, at der kun er tale om den administration, der vender ud mod befolkningen.

Det første eksempel, der er anført i oversigten, er politi- og arrestvæsenet, som nu er en ren statsopgave. Før 1938 administrerede kommunerne dette område, medens staten deltog i finansieringen. En anden opgave, som på samme måde helt er overgået fra kommunerne til staten, er kasernevæsenet.

Vi har som det næste eksempel i oversigten enkelte områder, hvor kommunerne deltager i finansieringen, men hvor administrationen hører under staten. Det gælder f. eks. arbejdsanvisningen og arbejdsløshedsforsikringen.

Der findes også eksempler på, at kommunerne administrerer uden at deltage i den endelige finansiering. Det gælder f. eks. hovedlandevejene, hvor staten yder 100 pct. refusion.

Dernæst er der det meget store område, hvor kommunerne administrerer, og hvor staten yder tilskud eller refusion i større eller mindre udstrækning. Det gælder opgaver som socialforvaltning, undervisning, hospitaler og veje, for at nævne de vigtigste.

Endelig er der de rent kommunale opgaver som f. eks. parkvæsen, som kommunerne administrerer og finansierer uden statens deltagelse.

Oversigten viser, at næsten alle tænkelige former for samarbejde mellem staten og kommunerne er bragt i anvendelse. Fordyber man sig i de mange regler, der findes om statsrefusion og statstilskud til kommunerne, får man et særdeles broget billede frem, og ethvert forsøg på at lægge systematik ind i disse bestemmelser for at nå frem til en klar afgrænsning af det statslige element i forhold til det kommunale støder på store vanskeligheder.

4. Jeg forlader nu denne skematiske oversigt over opgavefordelingen mellem staten og kommunerne for at trænge dybere ind i spørgsmålet om, hvorledes det er gået med den kommunale selvbestemmelsesret.

Den mangfoldighed af former, vi har for samvirket mellem staten og kommunerne, skyldes, at det system, der er udviklet her i landet, er et stykke økonomisk-politisk historie, hvor mange forskellige faktorer har spillet ind. Hvis jeg ganske kort skal trække nogle linier op til forklaring af den historiske baggrund, vil det være naturligt at tage udgangspunkt i kommunernes udvikling. Forvaltningen af de store opgaver som socialforsorg, skoler, hospitaler og veje har jo rent historisk sit udspring i kommunerne, selv om vi ret tidligt fik en lovgivning, som gav visse rammer for den kommunale forvaltning af disse områder.

Så længe den kommunale inddeling dannede det naturlige grundlag for løsningen af de fællesopgaver, der politisk ønskedes løst, blev der ikke foretaget større indgreb fra statens side i det kommunale styre. Opgaverne var hverken administrativt eller finansielt større, end at kommunerne selv kunne løse dem. Byerne handlede med deres opland og var stort set selvforsynende økonomiske enheder. Der skete kun små forskydninger i kommunernes befolkningstal. Forholdene var ret ensartede fra by til by og fra sogn til sogn. Hver kommune kunne hvile i sig selv.

Denne kommunale idyl blev sprængt, da vi i 30'erne oplevede den langvarige økonomiske krise. Staten måtte gennemføre en række foranstaltninger for at afbøde krisens virkninger. Disse foranstaltninger betød ikke blot indgreb i det private erhvervsliv, men også i kommunernes verden. Staten begyndte nu at føre en økonomisk politik over en langt bredere front end hidtil. Denne interventionistiske og centraliserede politik skærpedes

yderligere under den 2. verdenskrig, hvor det offentliges administrative opgaver mangedobledes.

Når man betragter forholdet mellem staten og kommunerne, er 30'erne det store vendepunkt, fordi man kan datere statens forsøg på at føre en planøkonomisk politik til denne periode. Denne planøkonomi forudsatte en stærkere centralisering af den administrative myndighed her i landet. Centraladministrationen og dens mænd fik en meget betydelig magt både ved forberedelsen af nye love og forskrifter og ved deres administration. Efterhånden som velfærdsstaten har udviklet sig, og stadig flere opgaver er taget op, har statens centraladministration forøget sin magtstilling og fået stadig større indflydelse på samfundets udvikling. Det er ikke et specielt dansk fænomen. Denne centralisering af den administrative myndighed finder vi også i vore nabolande.

Betragter vi nu udviklingen fra en kommunal synsvinkel, kan vi konstatere, at samtidig med, at statsadministrationen er vokset i magt og omfang, er der sket en svækkelse af det kommunale selvstyre. Denne svækkelse er ikke blot en følge af statsmagtens vækst, men har også sin forklaring i, at kommunerne ikke har været egnede til at løse de fællesopgaver, der skal løses i dag.

Til trods for, at der er sket revolutionerende ændringer i samfundets struktur gennem industrialiseringen, byernes vækst og motoriseringen, har man ikke her i landet hidtil gjort forsøg på at tilpasse den kommunale inddeling og administration til den verden, vi lever i. Det er indlysende, at jo mere de kommunale grænser er kommet til at gå på tværs af de geografiske områder, der befolkningsmæssigt og erhvervsmæssigt hører sammen, des mere reduceres kommunernes muligheder for at gennemføre en effektiv kommunalforvaltning. Det ses klarest i de egne, hvor byudviklingen har været stærkest. I de øvrige områder af landet, hvor bortvandringen mærkes, svækkes kommunernes skattegrundlag, så også her er der opstået et tilpasningsproblem.

Den omstændighed, at man her i landet har fastholdt de gamle kommunegrænser, har bidraget til at svække kommunernes stilling over for staten. Den enkelte kommune vil almindeligvis kun tage hensyn til sine egne borgere, og da mange kommunale foranstaltninger har virkninger, der rækker ud over kommunegrænserne, har kommunalpolitikerne haft gode kort på hånden, når de har rejst krav til staten om tilskud til kommunale foranstaltninger. At opfyldelsen af disse krav har medført øget statskontrol med kommunerne, har man først opdaget, da det var for sent. Kommunernes krav om statstilskud har passet fint ind i den centralisering, statsmagten har gennemført ud fra planøkonomiske overvejelser. Velfærdsstaten har ikke kunnet overlade det til de kommunale råd at fastsætte standarden for de sociale ydelser, for undervisning og sundhedsvæsen o. s. v., fordi det ville

have ført til enten en højst uensartet service i de forskellige kommuner eller en højst uensartet kommunalbeskatning.

Derfor begyndte man med socialreformen i 1933 en lovgivning på det sociale område, som gav kommunerne pligt til at yde understøttelse efter bestemte satser samtidig med, at staten ydede kommunerne refusion af deres udgifter. Denne lovgivning fortsattes på en lang række andre vigtige områder, og resultatet af denne udvikling er blevet, at kommunernes selvstyre er blevet begrænset på en række områder, samtidig med – og det er vigtigt at notere sig – at den kommunale administration er vokset meget betydeligt.

5. Det er bemærkelsesværdigt, at medens statsmagten i lande som England og Tyskland i vid udstrækning har overtaget ikke blot finansieringen, men også administrationen af opgaver, som tidligere lå hos kommunerne, har det kun i ringe grad fundet sted her i landet. Staten har i vid udstrækning bygget videre på det grundlag, som var skabt i kommunerne. Det gælder både med hensyn til socialforvaltning, skoler, hospitaler og veje. Samtidig med, at kommunalbestyrelsernes ret til selv at træffe afgørelse i mange spørgsmål er blevet begrænset, er antallet og omfanget af de opgaver, der er henlagt til kommunernes administration, vokset. Denne udvikling har betydet, at det folkevalgte element i stor udstrækning er blevet bevaret i administrationen af de love, som berører borgernes daglige tilværelse. En sådan jordforbindelse ville man ikke have opnået, hvis staten skulle have organiseret sin egen lokalforvaltning adskilt fra den kommunale. Statens udnyttelse af den kommunale administration til løsning af nye opgaver har formentlig også medført, at man hurtigere har kunnet gennemføre disse opgaver, idet man har haft et apparat med visse erfaringer at spille på. Man har vel også lov til at formode, at det ville have været dyrere for landets borgere som helhed, hvis den lokale administration skulle have været organiseret i to adskilte sektorer. Det ville i hvert fald ikke have været lettere for borgerne, som i forvejen har tilstrækkelig mange offentlige kontorer at skulle stå i forhold til.

På det sociale område har vi ganske vist set eksempler på, at staten har opbygget sin egen lokaladministration, fordi kommunerne har været for små til at løse de opgaver, der er tale om. Det rejser spørgsmålet, om man må forvente en yderligere udvikling i den retning, eller om man ved en sammenlægning af kommunerne til større enheder kan forøge den kommunale administrations effektivitet og gennemføre en forenkling af samspillet mellem staten og kommunerne.

Det vil selvfølgelig være urealistisk at tænke sig, at staten i fremtiden skulle afstå fra at fastlægge den økonomiske politik og afstikke rammerne for udviklingen på det social-politiske, undervisningsmæssige og sundhedsmæssige område. Derimod kan man stille det spørgsmål, om ikke den

form, samarbejdet mellem staten og kommunerne har fået, har været bestemt af kommunernes manglende evne til at løse fællesopgaver, således at en kommunalreform vil kunne tilvejebringe grundlaget for en bedre kompetencedeling og en mere hensigtsmæssig form for samarbejde mellem staten og kommunerne. Det fører over i spørgsmålet om, hvor og hvordan dette samarbejde for tiden knirker, og hvad der kan gøres for at forbedre det.

6. Omkring halvdelen af kommunernes udgifter dækkes af statskassen i form af tilskud og refusioner. De regler, der findes på dette område, er ikke blot ret komplicerede, men nogle af dem har den virkning, at de i stedet for at formindske uligheden i den kommunale beskatning forøger den. Nogle af de tilskudsprocenter, der opereres med, er ret høje, og det er uundgåeligt, at kommunerne i deres dispositioner lader sig påvirke af dette forhold. Hvis man hæfter sig ved statstilskuddenes opmuntringsfunktion, kan man selvfølgelig slå sig til ro med, at det netop har været meningen med statstilskuddene. Men hvis tilskudsreglerne fører til dispositioner, der ud fra en samfundsmæssig betragtning må karakteriseres som uøkonomiske, er det svært at forsvare dem.

Både for staten og for kommunerne giver det nuværende system en hel del vanskeligheder ved budgetlægningen. Det gælder for kommunerne i særlig grad forholdet til det mellem-kommunale refusionsforbund. For statens vedkommende optræder de lovbundne tilskud til kommunerne som en betydelig usikkerhedsfaktor ved budgetlægningen. Ud fra en administrativ betragtning må det forekomme forargeligt, at der her i landet skal ofres så meget arbejde på at administrere de gældende refusions- og tilskudsbestemmelser, som tilfældet er.

Det er derfor ret naturligt, at byrdefordelingen mellem staten og kommunerne er sat på dagsordenen. Det var det reformarbejde, skattelovskommissionen i sin tid havde på programmet, men som man ikke nåede til ende med. Det må være i både statens og kommunernes interesse, at der tilvejebringes en mere hensigtsmæssig form for fastlæggelse og afregning af dette økonomiske mellemværende.

Som jeg før sagde, er selve omfanget af mellemværendet mellem staten og kommunerne i høj grad bestemt af den forældede kommuneinddeling, vi har her i landet. Jo mindre de kommunale enheder er, og jo mere de kommunale grænser går på tværs af den faktiske befolknings- og erhvervsmæssige gruppering, des større bliver behovet for en økonomisk udligning via statskassen. En kommunalreform, som tager sigte på at forøge de kommunale enheder dels ved at sammenlægge primærkommuner og dels ved at overføre opgaver til sekundærkommunerne, vil kunne formindske behovet for en landsomfattende udligning og betyde en væsentlig administrativ

forenkling. Kommunallovskommissionen har behandlet dette spørgsmål i den såkaldte Fynsundersøgelse.

Hvis man foruden at skabe større kommunale enheder erstatter de nuværende procenttilskud med bloktilskud eller skattegrundlagstilskud eller begge dele, som man har gjort det i Sverige, vil det være muligt at løse udligningsproblemet mere effektivt og samtidig formindske hele det kontrolapparat, som er knyttet til statens deltagelse i finansieringen af bestemte kommunale udgifter. En sådan reform vil ikke blot medføre en betydelig administrativ forenkling, men også gøre kommunerne i højere grad ansvarlig for deres dispositioner. Det er indlysende, at selv om man skaber større kommunale enheder, som inden for deres egne rammer kan aflaste behovet for en landsudligning, vil der blive et betydeligt udligningsproblem tilbage, idet der jo eksisterer store forskelle mellem de forskellige landsdeles indkomstniveau og indkomstfordeling. Hvis man foretager en sådan landsudligning på grundlag af kommunernes skattegrundlag, vil det være muligt at styrke kommunernes finansielle stilling, så der kan tilvejebringes et større kommunalt initiativ. En sådan styrkelse af kommunerne vil støtte gennemførelsen af en decentralisering af de offentlige opgaver og medføre en forenkling af det administrative og økonomiske samspil mellem staten og kommunerne.

7. I den diskussion om landsplanlægning, som har været ført i de senere år, har spørgsmålet om forholdet mellem staten og kommunerne ganske naturligt været et af de vigtigste emner.

Ved loven af 1938 blev det pålagt kommuner over en vis størrelse at udarbejde byplaner eller, som det har udviklet sig til: dispositionsplaner, som skal forelægges boligministeriet til godkendelse. Det blev altså overladt til kommunerne at gennemføre dette særlige planlægningsarbejde som et led i kommunernes almindelige administration. Planernes indsendelse til boligministeriet har givet centraladministrationen mulighed for at følge den fysiske planlægning i kommunerne og at koordinere planlægningsbestræbelserne i de tilfælde, hvor der har været behov for det. Heri ligger, at hvor der ikke har været grund til at gribe ind, har man godkendt kommunernes planer. Denne form for samarbejde har givet en god kontakt mellem den centrale og de lokale myndigheder. Der er sikret det centrale organ løbende information om det kommunale byplanarbejde, og hvor der er opstået uoverensstemmelser, har man fra hver side fremført sine argumenter og fundet en løsning.

I 1949 gennemførtes byreguleringsloven, og der blev af særligt oprettede byudviklingsudvalg udarbejdet byudviklingsplaner for visse områder af landet. Denne lov er det første eksempel på den tendens til at flytte byplanarbejdet bort fra de enkelte kommuner, som senere er kommet endnu

tydeligere frem. Jeg tænker her på loven om planlægning af Køge Bugt området og lovforslaget om regionsplanlægning, som blev fremsat i forbindelse med jordlovene i 1963.

De tanker, der ligger bag disse love og lovforslag, er udtryk for ønsket om at udskille planlægningsfunktionen af den almindelige forvaltning og skabe særlige organer til at udøve denne funktion. Disse organer er ikke udgået af direkte demokratiske valg. Regionplanudvalgenes formænd skulle, ligesom for byudviklingsudvalgenes vedkommende, udpeges af boligministeren, og centraladministrationen skulle være kraftigt repræsenteret. Udvalgenes målsætning skulle, som det hedder i lovforslaget, være »fastlagt ved en landsplanlægning«, og udvalgene skulle have til opgave, efter at kommunalbestyrelserne har haft lejlighed til at udtale sig, at gennemføre en bindende planlægning. De politiske og økonomiske konsekvenser af denne planlægning måtte det så være kommunernes sag at affinde sig med. I bemærkningerne til den zoneplan for hele landet, som så dagens lys i 1962, blev der slået til lyd for en lovgivning, der ikke blot kunne sikre en centralt inspireret og dirigeret planlægning, men også at adgangen til at træffe afgørelser blev overført til »et regionalt niveau«, hvordan så siden dette skal forstås.

En væsentlig del af forklaringen på, at man har oprettet overkommunale byudviklingsudvalg og har planer om at etablere særlige regionplanudvalg, er at finde i den eksisterende kommunestruktur. I de byområder, hvor udviklingen er skredet hurtigt frem, har det vist sig vanskeligt at gennemføre en effektiv planlægning. Det er indlysende, at hvis et udviklingsområde, som udgør en helhed befolkningsmæssigt og erhvervsmæssigt, er opdelt i en række kommuner, som hver for sig fører sin mere eller mindre kortsynede politik, er der ingen, der har ansvaret for helheden. De investeringer, der først på lang sigt vil give bonus, bliver ikke foretaget, og interessemodsætninger mellem kommunerne umuliggør eller forsinker ofte den udvikling, som ud fra en helhedsvurdering ville være den rigtige.

Enhver har kunnet se ulemperne ved denne tilstand, men i stedet for at fjerne årsagen, som hovedsagelig er at finde i den forældede kommunestruktur, har interessen hidtil samlet sig om at gennemføre en lovgivning om oprettelse af overkommunale planlægningsorganer med det formål at foretage en bindende regulering af byudviklingen.

Fra kommunal side har man vendt sig mod tanken om at adskille planlægning og administration. Hvis planlægningsfunktionen skal have forbindelse med de praktiske foranstaltninger, må den indgå som et led i den daglige administration. Der er lavet et utal af planer om byudvikling her i landet, som er vandret den direkte vej fra skrivebordets overflade til skrivebordsskufferne, fordi de ikke har haft nogen relation til den økonomiske og administrative virkelighed. Da det er kommunalbestyrelserne,

som skal bevilge de investeringer, planlægningen tager sigte på, og i det hele taget have ansvaret for kommunernes udvikling, kan man ikke sætte dem ud af spillet, når det drejer sig om planlægning. Hvis man styrer mod en regionplanlægning, som skal udskilles af den kommunale forvaltning som en særlig funktion, vil man løbe ind i en række vanskelige kompetencespørgsmål. En sådan form for planlægning vil få en tilbøjelighed til at blive restriktiv og stationær. De erfaringer, der hidtil er gjort med hensyn til byudviklingsplanerne, synes i høj grad at have afsløret manglerne ved en sådan restriktiv planlægning.

Disse spørgsmål har været diskuteret i det af boligministeriet nedsatte udvalg angående jordlovene. Denne diskussion viste en betydelig afstand mellem folketingspolitikerne og kommunalpolitikerne. Interessen hos folketingspolitikerne gik fortrinsvis ud på at få skabt et planlægningsapparat henover kommunegrænserne og med en vis kompetence til at gribe ind i kommunernes dispositioner, f. eks. hvis der ikke byggemodnes arealer i tilstrækkeligt omfang. Hvordan disse overkommunale planlægningsorganer skal kunne løse deres opgave, forekommer ret uforståeligt. Man kunne vel dårligt tænke sig, at folketinget eller regeringen ville afgive sin myndighed til et landsplanlægningsudvalg. Af samme grund forekommer det bagvendt at ville reparere ulemperne ved den nuværende kommunestruktur ved at opbygge et nyt planlægningsapparat, som ikke har nogen organisk forbindelse med de politisk og økonomisk ansvarlige kommunalbestyrelser.

Der er nu fremsat forslag om en kommunalreform, og hvis det lykkes at få gennemført en tilpasning af kommunegrænserne til de områder, der befolkningsmæssigt og erhvervsmæssigt hører sammen, kan overvejelserne om at skabe særlige planlægningsorganer skrinlægges. Hvis man får realiseret forslagene om kommunesammenlægninger og købstædernes optagelse i amterne, kan der skabes en lokal og regional planlægning, som baserer sig på den kommunale administration. På denne måde vil de myndigheder, der udarbejder planerne, også få ansvaret for, at de bringes ud i livet, og på denne måde vil planlægningen kunne indpasses i hele den udviklingsfremmende aktivitet, som ligger i kommunernes hænder i form af jordkøb, jordsalg, byggemodning, opførelse af kommunale institutioner, udlægning af rekreative områder o. s. v. I det omfang, kommunernes bestræbelser for at erhverve jord får støtte fra regering og folketing, vil i øvrigt behovet for restriktive indgreb blive formindsket.

Man kan så spørge, om der ikke skal foretages nogen landsplanlægning. Kan man overlade hele planlægningen til de nye sekundær- og primærkommuner? Det er klart, at de forskellige ministerier må beskæftige sig med landsplanlægning taget i vid forstand. Det har de formentlig altid gjort. Det, der er kommet til i vor tid, er vel det, at statens virkefelt er blevet så stort, at der er opstået et behov for en koordinering af de mange

forskellige styrelsers dispositioner. Landsplanlægningen må være det tekniske instrument, som skal tages i brug ved løsningen af denne opgave, og landsplanlæggerne skal stille deres resultater til rådighed for de beslutte nde og bevilgende myndigheder. Statens placering af hovedveje, broanlæg, lufthavne, uddannelsesanstalter, hospitaler o. s. v. må foregå ud fra landsplanmæssige undersøgelser af foreliggende muligheder og deres konsekvenser. Det bør ikke være afgørende for staten, hvilke kommuner der tilbyder at forære grunden til en statsinstitution.

Der er brug for en betydelig forskning inden for landsplanlægningen, og det er indlysende, at de resultater, der opnås, vil få betydning også for den kommunale planlægning. Der er opgaver nok for landsplanlæggerne, og ethvert konkret undersøgelsesarbejde, de møder frem med, må hilses med glæde. Jo bedre underbygget, landsplanlæggernes argumenter er, des større indflydelse vil de få i retning af at koordinere de centrale og de lokale planer og dispositioner. Det må imidlertid stå klart, at enhver landsplanlægning må bygge på den målsætning og planlægning, der fastlægges af de lokale, politisk ansvarlige myndigheder. Hvis man forsøger at skyde dette grundlag til side, risikerer man, at landsplanlægningen enten vil udvikle sig til en ren skrivebordsterapi eller til en spændetrøje, som bremser den udvikling, de kommunale råd i samarbejde med borgere og erhvervsliv søger at fremme.

8. I forbindelse med spørgsmålet om statens og kommunernes planlægning vil jeg gerne omtale den regulering af kommunernes anlægsvirksomhed, som staten har praktiseret i en årrække.

Indenrigsministeriet har som bekendt det almindelige tilsyn med kommunernes finanser, men dette tilsyn begrænser sig til godkendelse af de lån, kommunerne optager. Kommunerne må normalt kun optage lån til erhvervelse af egentlige aktiver, og indenrigsministeriet kræver lånene afdraget over en bestemt årrække og til en rente, som ministeriet kan godkende. Den regulering af kommunernes anlægsvirksomhed, som sker som et led i statens økonomiske politik, foregår derimod gennem boligministeriet. Statens økonomiudvalg fastlægger som bekendt årligt visse kvoter for de forskellige arter af offentlige arbejder, og kommunerne må søge igangsætningstilladelse til anlægsarbejder inden for disse kvoter. De kommuner, der søger først, har de bedste chancer for at få igangsætningstilladelse, og derfor har kommunerne følt sig opfordret til at indsende så mange ansøgninger som muligt for at sikre sig en plads i køen.

Nu kan der ske det, at en kommune får brug for en ny folkeskole, men da denne kvote er opbrugt, kan skolen ikke tillades igangsat. Samtidig kan der imidlertid ske det, at kommunen får besked fra boligministeriet om, at et idrætsanlæg, som er søgt for 5 år siden, nu er kommet ud i lotteriet, og hvis igangsætningstilladelsen ikke udnyttes, bortfalder den. Det er ikke

altid let for et byråd at sige nej i en sådan situation, selv om der måske i rådet er enighed om, at det, som forholdene har udviklet sig, ville være vigtigere at få opført en ny skole.

Denne form for regulering af kommunernes anlægsvirksomhed har givet anledning til en del kritik, og den har ikke været uberettiget. Spørgsmålet er, om det ikke ville være muligt at nå frem til en mere hensigtsmæssig reguleringsform, hvis der fra kommunerne blev givet centraladministrationen bedre information om den igangværende og den planlagte kommunale anlægsvirksomhed. Betingelsen for, at kommunerne kan informere staten om deres anlægsprogrammer, er naturligvis, at der i kommunerne findes og bruges sådanne programmer.

Det budgetsystem, der er foreskrevet kommunerne, indeholder ikke noget påbud om opstilling af et samlet kapitalbudget, og dette forhold er ikke foreslået ændret i den nye styrelseslov. Indenrigsministeriets tilbageholdenhed med at forlange indsendt kapitalbudgetter fra kommunerne er uden tvivl udtryk for et hensyn over for det kommunale selvstyre. Det er imidlertid et spørgsmål, om dette hensyn er på sin plads, hvis man i øvrigt er af den opfattelse, at en effektiv kommunal administration simpelthen ikke kan undvære et sådant instrument i det daglige arbejde.

Det er derfor nærliggende at rejse det spørgsmål, om det ikke ville være både i kommunernes og i statens interesse, om man fik indført 3-årige anlægsplaner som en obligatorisk foranstaltning. En sådan plan måtte hver kommune så føre à jour hvert år i forbindelse med budgetlægningen, så man på den måde fik en organisk kontakt mellem kommunernes planlægning og budgetlægning. På denne måde kunne man sikre en systematisk forbindelse mellem den enkelte kommunes tekniske og økonomiske planlægning. Der er næppe tvivl om, at en årlig revision af de flerårige anlægsprogrammer ud fra en finansiel vurdering ville medføre, at en hel del projekter ville blive sorteret fra på det lokale plan.

Hvis sådanne kommunale kapitalbudgetter og anlægsprogrammer blev fremsendt til centraladministrationen, og jeg tænker her i første række på økonomiministeriet, kunne man centralt få et samlet overblik over den kommunale anlægsaktivitet. Fordelene ved en sådan fremgangsmåde skulle bestå deri, at centraladministrationen i stedet for at beskæftige sig med de mange enkelte anlægsprojekter kunne begrænse sig til at opstille visse rammer for kommunernes anlægsaktivitet og overlade det til kommunalbestyrelserne selv at prioritere inden for disse rammer. En sådan rammeordning ville i øvrigt ligge i forlængelse af de bestræbelser, der for tiden udfoldes inden for statens finansledelse. En rammeordning ville betyde, at man kunne slippe for at sende en mængde enkeltsager frem og tilbage mellem kommunerne og centraladministrationen og derved opnå en væsentlig forenkling af både statens og kommunernes administration. Man

har vel også lov til at tro på, at en bedre information af centraladministrationen vil betyde, at denne bliver i stand til at se en kommunes anlægsvirksomhed som en helhed. Kommunerne har under den nuværende tilstand ofte været ude for at få grønt lys for visse projekter og stop for andre, som er en simpel konsekvens af de første.

Der er sikkert en del kommunalfolk, der er uenige med mig i ønsket om at tilvejebringe større overblik over den kommunale anlægsvirksomhed og at give staten bedre information på dette område. Man er i kommunerne bange for, at centraladministrationen vil benytte sin større viden til at foretage yderligere begrænsninger af kommunernes selvstyre. Jeg kan ikke se, at kommunerne løber nogen risiko i denne henseende, eftersom de hidtil har været og stadig vil være undergivet den almindelige regulering af den offentlige anlægsvirksomhed, så længe denne faktor overhovedet indgår i statens økonomiske politik. Derfor bør man både fra statens og kommunernes side være interesseret i at finde en form for regulering, som er mere hensigtsmæssig end den nuværende.

9. Hvis man gennemgår de betænkninger, der er afgivet af forvaltningskommissionen af 1946 og administrationsudvalget af 1960, finder man ikke ret meget om arbejdsdelingen mellem staten og kommunerne. Det er for så vidt naturligt, at man ikke gør det, eftersom disse kommissioner kun har haft til opgave at beskæftige sig med organiseringen af statens administration. På den anden side må man undre sig over, at forholdet mellem den statslige og kommunale administration ikke er berørt mere, end tilfældet er, når man tager i betragtning, at staten i så vidt omfang, som tilfældet er, har gjort brug af den kommunale administration til løsning af vigtige opgaver som f. eks. støtte til boligbyggeri, huslejetilskud, folke- og invalidepension, sundhedsforanstaltninger, opsparingsordninger, højere undervisning og uddannelse m. v.

Den udvidelse af statens opgaver, som karakteriserer de sidste 30 års udvikling, har medført en betydelig belastning af centraladministrationen, og det spørgsmål, som i særlig grad har været aktuelt i det statslige organisationsarbejde, har derfor været at tilvejebringe en aflastning af centraladministrationen. En sådan aflastning kan ske i form af oprettelse af direktorater, der kan tage sig af rutinesagerne, eller ved en dekoncentration til en statslig lokalforvaltning. Som eksempler på det sidste kan nævnes forslagene om oprettelse af amtsarkitektembeder og distriktkontorer under matrikelsdirektoratet – forslag, som aldrig er blevet gennemført.

Det argument, der oftest har været ført i marken i diskussionen om dekoncentration ctr. decentralisering til kommunerne, har været kravet om ensartede administrative afgørelser. Man har ment, at dette sikres bedst, hvis de lokale organer sorterer under staten. Det har i denne diskussion også været fremført, at statens og den enkelte kommunes interesser under-

tiden kan være modstridende, og af den grund er en dekoncentration at foretrække. Det har endvidere været hævdet, at kommunerne i visse spørgsmål vil stå svagere end staten over for lokal pression, og det taler også for dekoncentration fremfor decentralisering. Endelig er det fremført, at flertallet af kommunerne ikke har den tilstrækkelige administrative kapacitet til at kunne påtage sig de opgaver, staten ønsker udført, og derfor har det ikke været forsvarligt at henlægge flere administrative opgaver til kommunerne.

Det er selvfølgelig svært at diskutere disse argumenter abstrakt, men jeg mener dog at turde sige, at hvis den kommunale administration forsynes med den nødvendige og rettidige information og instruktion, er den i stand til at administrere lovene lige så godt som en lokal statsadministration. Det fremgår alene af den kendsgerning, at kommunerne i praksis har kunnet løse de mange og ingenlunde altid lette opgaver, som hidtil er blevet henlagt til dem.

En kommune er og skal være engageret i at fremme sine borgeres interesser, og det betyder, at kommunen ikke kan være så neutral i sin administration som et statsorgan. Jeg har allerede berørt dette spørgsmål ved omtalen af det gældende statstilskudssystem og peget på, at man ved at indføre nye principper som bloktilskud eller skattegrundlagstilskud kan komme ud over disse ulemper. Hvis der derudover findes områder, hvor kommunerne har en økonomisk interesse i en ensidig administration af lovgivningen, bør man naturligvis foretrække dekoncentration i stedet for decentralisering. Jeg kan i denne forbindelse henvise til diskussionen om ligningsvæsenets organisation.

Men i øvrigt er det vel et spørgsmål, om man behøver at være så betænkelig ved den mere intime kontakt med borgerne, en kommune almindeligvis vil have sammenlignet med de lokale statsorganer. Denne kontakt har også en positiv side, som ikke bør overses. Enhver sag, der behandles af en kommune, kan forlanges forelagt kommunalbestyrelsen til drøftelse for åbne døre, hvis ikke særlige forhold bevirker, at dørene skal lukkes. Denne mulighed for offentlig diskussion og kritik af administrationen i nær forbindelse med de konkrete afgørelser ville ikke eksistere, hvis det var lokale statsorganer, som skulle afgøre sagerne. Kommunerne har til enhver tid borgerne og deres problemer inde på livet af sig, og det giver den kommunale forvaltning sit særlige præg.

Jo flere berøringspunkter, der bliver mellem borgerne og det offentlige, des vigtigere er det, at administrationen anlægges på at yde størst mulig service. Der findes statsinstitutioner, hvor ekspeditionstiden for rutinesager har været urimelig lang (matrikelsdirektoratet, invalideforsikringsretten, børneforsorgsdirektoratet). Når det har kunnet lade sig gøre, er det, fordi disse institutioner har ligget så langt væk fra frontlinien og har skullet dæk-

ke hele landet, at befolkningen har affundet sig med måneders eller års ekspeditionstid. Staten står for borgerne som noget fjernt og stort, som man må bøje sig for. Det ville have været helt utænkeligt, at borgerne ville have vist samme tålmodighed over for en kommunal institution. Borgerne føler, at det kommunale administrationsapparat er deres eget, og at det må kunne behandle dem ordentligt, og gør det ikke det, bliver der ikke sparet på kritik.

I kommunerne har borgerne borgmesteren eller sognerådsformanden at holde sig til. De kan let komme i personlig kontakt med disse politikere, som har det øverste ansvar for kommunernes forvaltning, og politikerne vil – om ikke af anden grund så for deres egen skyld – være på vagt over for alle tilløb til burcaukratiske vildskud i den kommunale administration. På denne måde er der i den kommunale forvaltning indbygget en sikring af borgerne mod sløseri og langsom ekspedition, som er betydelig mere effektiv end 20 ombudsmænd.

Det er ikke nogen tilfældighed, at der her i landet har været tradition for, at staten har brugt den kommunale administration til at løse vigtige samfundsopgaver. Denne tradition har sin rod i det lokale demokrati, som vi her i Norden føler os historisk knyttet til, og som vi skal være varsomme med at sætte over styr. Man må ikke undervurdere den betydning, det har haft, at »skrankeekspeditionen« af de love, folketinget vedtager, er henlagt til kommunerne. Selv om udviklingen har medført, at de kommunale råds beføjelser til at træffe selvstændige beslutninger er blevet begrænset gennem lovgivningen, har det haft sin store værdi, at de folkevalgte råd og udvalg har forestået en betydelig del af den lokale administration.

Hvis man tilstræber, at centraladministrationen og dens specialister skal aflastes for rutinesager, bliver spørgsmålet, om denne aflastning bør ske ved delegation til kommunerne eller til særlige lokale statsorganer. Ved disse overvejelser må man tage stilling til, om man ønsker et kritisk-dynamisk element som kommunerne koblet på hierarkiet, eller om man ønsker systemet lukket for anden påvirkning end den, der sker fra den centrale ledelse.

En afgørende forskel mellem de lokale statsorganer og kommunerne er, at medens den kommunale administration omfatter et bredt felt af opgaver, må statens lokalorganer betegnes som ad hoc organer. Denne specialisering indebærer ikke blot fordele, men også ulemper. Det bedste eksempel på, hvordan denne specialisering har grebet om sig, er vel nok det sociale område, der nu er delt op på følgende lokale instanser: socialkontor, børne- og ungdomsværn, sygekasse, arbejdsløshedskasse, arbejdsanvisning, mødrehjælp og revalideringscenter. Der er nu nedsat en særlig kommission, som skal søge at samle eller koordinere de forskellige dele af den sociale

administration, efter at det i praksis har vist sig, at de forskellige kontorer ikke arbejder efter en samlet plan. Folk sendes i øjeblikket fra det ene kontor til det andet, og hvert sted bliver de spurgt om de samme ting, så hvert kontor kan føre sine journaler og registre à jour.

En af de ting, der virker mest irriterende på borgerne, er netop det, at administrationen spørger dem om oplysninger, som de allerede har afgivet. En anden ting, der også virker irriterende, er de mange forskellige opkrævninger, det offentlige udsender. I landkommunerne får man een opkrævning på ejendomsskat fra sognekommunen og en anden fra amtstuen. Hvilke almindelige mennesker kan hitte ud af, at man først skal på amtskontoret for at få at vide, hvor stort stempelgebyr man skal betale, og så på amtstuen for at købe stempelmærker. En gennemgang af politikontorernes funktioner gør det klart, at man her har blandet ting sammen, som ikke har noget med hinanden at gøre.

Hvis man vil gøre livet lettere for befolkningen, og hvis man vil udnytte de moderne kontortekniske muligheder, bør man gå i gang med en revision af den lokale administration med den opgave for øje at samle de funktioner, som naturligt hører sammen. Det er en kendt sag, at der ikke opnås fordele, hvis man bare flytter en administrativ opgave fra et kontor til et andet. Men erfaringen viser, at en integrering i større administrative enheder kan føre til en bedre udnyttelse af personale og hjælpemidler som registre, journaler og kontormaskiner.

10. Må jeg til slut sige, at de synspunkter, jeg her har fremsat, er og må være præget af den kommunale tilværelse, jeg har levet. Jeg lægger ikke skjul på, at jeg i de 30 år, jeg har arbejdet i både store og små kommuner, har fundet så mange værdifulde elementer i det kommunale demokrati, at jeg anser det for en ulykke, hvis det ikke bliver muligt at få gennemført en kommunalreform, som kan styrke kommunerne både økonomisk og administrativt.

Det er min opfattelse, at hvis der skabes større kommunale enheder, kan der gennemføres en mere forenklet og mere hensigtsmæssig opgavefordeling mellem centraladministrationen og kommunerne. Det vil være muligt ved en reform af kommunestrukturen og det nuværende tilskudssystem at fremme det lokale initiativ, som udfolder sig i nær tilknytning til befolkningens og erhvervslivets behov. Der kan jo peges på adskillige samfundsgoder, som har deres oprindelse i det kommunale initiativ. Det er derfor vigtigt, at der sikres kommunerne muligheder for at skabe nyt og tilpasse det eksisterende efter de hastigt skiftende vilkår i det moderne samfund.

Det er indlysende, at centraladministrationen må sættes i stand til at følge, hvordan der disponeres, og hvad der planlægges i kommunerne, og

centraladministrationen må kunne udøve en vejledende og koordinerende funktion ud fra en central statslig vurdering. Denne koordinering bør imidlertid ske under former, som ikke nødvendiggør en så omfattende strøm af små og store enkeltsager som den, der for tiden verserer mellem kommunerne og centraladministrationen. Det må være opgaven at finde frem til en mere hensigtsmæssig balance i partnerskabet mellem staten og kommunerne. Et reformarbejde med dette sigte må være både i statens og kommunernes interesse og bør indledes så snart, man har sikkerhed for, at kommunalreformen bliver gennemført.